

CA20N
XC21
-1996
P16

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS



REPORT ON THE ONTARIO BOARD OF PAROLE (Section 3.18, 1995 Annual Report of the Provincial Auditor)

1st Session, 36th Parliament
45 Elizabeth II

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts.

Report on the Ontario Board of Parole (section 3.18, 1995 Annual report of the Provincial Auditor)

0-7778-5349-3

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur la Commission ontarienne des libérations conditionnelles (section 3.18, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1995).

1. Ontario Board of Parole--Management. I. Title. II. Title: Rapport sur la Commission ontarienne des libérations conditionnelles (section 3.18, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1995).

HV9309.O6O57 1996

354.7130084'93

C96-964036-6E



LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

The Honourable Allan K. McLean, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.


Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report on the Ontario Board of Parole (Section 3.18, 1995 Annual Report of the Provincial Auditor) and commends it to the House.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dalton J. P. McGuinty".

Dalton J. P. McGuinty, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
June, 1996



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114682248>

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

DALTON J. P. McGUINTY
CHAIR

MIKE COLLE
VICE-CHAIR

ISABEL BASSETT

MARCEL BEAUBIEN

DAVE BOUSHY

GARY CARR

BRUCE CROZIER

GARY FOX

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

GERARD KENNEDY

SHELLEY MARTEL

GILLES POULIOT

TONI SKARICA

TODD DECKER
Clerk of the Committee

STEVEN POELKING
Research Officer

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	1
Creation and Legislation	1
The Structure of the Ontario Board of Parole	2
How the Ontario Board of Parole Operates	3
Budget, Workload and Decision Statistics	4
Recent Reforms of the Board of Parole	6
THE PROVINCIAL AUDITOR'S REPORT	8
Overview	8
Sufficient Information	9
Ministry Response	9
Witnesses' Responses	11
Risk Assessment	12
Ministry Response	13
Witnesses' Responses	14
Documenting Parole Decisions	15
Ministry Response	15
Witnesses' Responses	16
Monitoring and Training of Board Members	16
Ministry Response	17
Witnesses' Responses	17
Performance Measures	18
Ministry Response	19
Witnesses' Responses	19
Short-Term Offenders	20
Ministry Response	21
Witnesses' Responses	22
COMMITTEE RECOMMENDATIONS	22
OTHER ISSUES	23
Release of Offender Information to Communities Prior to Parole	23
Ministry Response	24
Witnesses Responses	24
Committee Recommendations	24
NOTES	26

INTRODUCTION

The Standing Committee on Public Accounts is pleased to present the results of its study of section 3.18, the Ontario Board of Parole, of the *1995 Annual Report of the Provincial Auditor of Ontario*.

The Ministry of the Solicitor General and Correctional Services and the Ontario Board of Parole appeared before the Committee to present their responses to the Provincial Auditor's audit, provided additional information, outlined subsequent actions and responded to Members' questions and concerns. As well, the Committee also met with witnesses from stakeholder groups. Their respective experiences and expertise added to the Members' understanding and appreciation of the issues related to the Ontario Board of Parole. The Committee wishes to thank the witnesses for their interest and participation in the process.

At the present time, Douglas Drinkwalter is preparing a report on the operations and mandate of the Ontario Board of Parole for Solicitor General Bob Runciman.¹

BACKGROUND

Creation and Legislation

The Ontario Board of Parole was created in 1917. It is the oldest parole board in Canada and the largest of the three existing provincial parole boards; currently, Quebec and British Columbia operate provincial parole boards.

The Ontario Board of Parole operates under the federal *Corrections and Conditional Release Act (1992)* and the provincial *Ministry of Correctional Services Act*. Under these Acts, the Ontario Board of Parole has parole jurisdiction over all adult offenders in the province who have been sentenced to less than two years of imprisonment. These offenders are said to be serving a provincial sentence.

The federal National Parole Board has parole jurisdiction over all adult offenders sentenced to terms of imprisonment of two or more years in Ontario, B.C. and Quebec. In addition, the National Parole Board handles all parole decisions in the other provinces.

Under the legislation, the Board of Parole may grant parole if it considers that: the offender will not present an undue risk to society by re-offending before the expiration of his or her sentence; and the release of the offender will contribute to the protection of society by facilitating the reintegration of the offender into society as a law-abiding citizen.

Offenders are eligible for parole consideration upon serving one-third of their sentence, and those serving sentences of six months or more are automatically scheduled for a personal hearing before the Board. Offenders serving less than six months must apply in writing for parole consideration.

If parole is granted, the individual resides in the community under the supervision of a probation and parole officer, while adhering to the standard and special conditions stipulated by the Board. Standard conditions involve general reporting and behaviour requirements and attendance at school or employment, while special conditions may require the individual to refrain from alcohol or narcotics, or not to associate with certain people.

The Structure of the Ontario Board of Parole

The membership of the Board of Parole at April 30, 1996, was 19 full-time member appointees (12 positions were filled; 7 were vacant), 71 part-time appointees from communities, 4 corporate staff, and 28 support staff.²

The Ontario Board of Parole is headed by a chair and an executive vice-chair, both of whom are full-time appointees but the latter position is currently unfilled.

They are assisted by vice-chairs responsible for each of the regions into which the Board is divided.

Most full-time members have a background in correctional services and criminal justice. They are usually appointed to an initial term of three years, with the possibility of a re-appointment.

The Board of Parole also includes part-time members who represent the community at large. They are drawn from the immediate vicinity of Ontario's 48 adult correctional institutions. In early 1995, the Board's four regions each had on average between 15 and 25 community members.

The services of the part-time Board members are required on an "as needed" basis. According to *Agencies, Boards and Commissions of the Government of Ontario: A Guide 1995*, which was published by the Public Appointments Secretariat in February, the part-time members attend approximately six hearings a month.

Part-time members are usually appointed for a total of six years, in stages of one, two and three year terms.

How the Ontario Board of Parole Operates

The Board conducts hearings throughout the province at the provincial correctional institutions located in each of its four regions: Northern, Southern, Eastern and Western.

Each inmate eligible to be considered for parole is interviewed by a Ministry of Correctional Services probation and parole officer. The officer coordinates the preparation of a pre-parole case file consisting of reports from probation and parole services, half-way houses, social services agencies, institutions, relatives and employers.

A panel of members from the Board of Parole, usually composed of one full-time and two part-time members, convenes to consider each inmate's case. It will review the pre-parole case file and any other information it considers useful and relevant regarding the character, abilities and prospects of the inmate. The panel will interview the offender, and make the decision to grant or deny parole or to defer the decision to a later date when additional information is available. In all cases, the Board panel must provide the reasons for the decision orally and in writing to the offender.

In preparation for the hearing, the inmate is allowed access to any relevant information on file which may be used by the Board to arrive at its decision. Victims of the crime(s) committed by the inmate applying for parole may submit information for consideration by the Board. Victims may also request that they be advised of Board decisions.

An inmate who disagrees with a Board panel's decision may request a review of the decision by writing to the Chair. The Chair may either uphold the panel's decision or order a new hearing.

Budget, Workload and Decision Statistics

The Board of Parole is financed by the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services.

Historically, the budget of the Board of Parole has tended to be in the \$4 million range. The budget of the Board of Parole in 1994-95 was \$4.082 million, with 66% of the expenditures dedicated to salaries, wages and benefits.³

The following table shows the salary ranges of the Board of Parole's management as of January 1996.

Salaries

Position	Classification	Salary Range
Chair	SMG-3	\$89,000 - \$120,000
Executive Vice-Chair*	SMG-1	\$63,525 - \$95,275
Senior Members	AM-20	\$53,625 - \$66,290
Senior Program Analyst Senior Policy Analyst	AM-19	\$51,905 - \$63,053
Full-time Members	AM-18	\$49,415 - \$58,609
Supervisor, Operational Services	AM-15	\$40,061 - \$46,996
Senior Secretary	DAG-10	\$35,079 - \$38,945

* Executive Vice Chair is currently vacant.

Source: The Ontario Board of Parole

Part-time members receive a per diem of \$135 for every day spent on Board business.

The following table shows the total number of decisions reached by the Board of Parole for the last five fiscal years.

Decision Workload

	Quorum		Administrative		Total
	#	%	#	%	
1994-95	8,629	64.6%	4,724	35.3%	13,353
1993-94	9,296	63.9%	5,244	36.1%	14,540
1992-93	8,965	63.4%	5,169	36.6%	14,134
1991-92	8,891	62.4%	5,353	37.6%	14,244
1990-91	8,362	66.6%	4,186	33.4%	12,548

Source: Ontario Board of Parole, *Annual Report, 1995, DRAFT*.

Quorum decisions include those reached in hearings held at institutions and those reached during case review meetings held in the regional offices.

Quorum decisions are arrived at by three Board members - usually a full-time member and two community part-time members. Administrative decisions include approval of changes of residence or employment, the issue of warrants, etc. These latter decisions are handled by either the regional vice-chair or a full-time member at the regional offices.

Recent Reforms of the Board of Parole

As a result of the parole of Clinton Suzack, a "high risk" inmate who shot and killed a police officer in Sudbury on October 7, 1993, the provincial government commissioned Bonnie Wein to investigate the incident. In the report, delivered on March 4, 1995, Ms. Wein made a number of recommendations for improving the parole system. On March 4, in conjunction with the release of her report, the Solicitor General and Minister of Correctional Services issued a press release summarizing the actions the Ministry was taking to implement the recommendations and reform the parole system. They included:

- The police, Crown attorneys and court administrators would be required to provide more detailed information to Correctional Services staff and the Board of Parole (for example, police occurrence reports and the judges' reasons for sentencing).
- Before a Board of Parole panel releases an inmate, Board members must have police occurrence reports for serious offenders, and the prospective parolee's release plans must cover the entire sentence up to the final expiry date on the warrant.
- Correctional and parole authorities revised their policies and procedures with regard to gathering information about serious offenders applying for parole:
 - parole officers must now include offence reports with their pre-parole report on serious offenders applying for parole;

- new standards were established for professional assessment reports prepared for Board of Parole panels by Correctional Services psychologists, psychometrists, social workers and criminologists; and
- these reports must include detailed information about proposed community residential treatment plans.
- Board of Parole members now receive new specialized training in interview techniques, which have been incorporated into the curriculum taught to all new Board members.
- Standards have been enhanced for parole officers supervising offenders who have been released to the care of a residential treatment centre.
- The Ministry and the Board of Parole instituted a compulsory review process which closely scrutinizes the parole process in all cases where a parolee commits a serious offence while on parole.

On October 23, 1995, the Solicitor General announced additional new reforms:

- Board members may no longer grant parole to a serious offender when key documents about the offender's criminal record, such as police reports, are unavailable. In the absence of this information, the paroling decision must be postponed or denied;
- a 24-hour, on-call system for parole supervisory officials has been established for the purposes of issuing warrants of apprehension for parolees who have violated the conditions of their release;
- a standardized, risk assessment program will be implemented to determine the level of risk presented by offenders being considered for release. This is a tool which will help guide Board of Parole members to ensure they make responsible decisions about releasing offenders into the community; and
- the Board of Parole adopted a policy of reviewing every case in which an individual commits a serious offence while on parole.⁴

Schedule P in Bill 26, *The Savings and Restructuring Act*, 1st Sess., 36th Parl. (Royal Assent 30 January 1996) amended the *Correctional Services Act*, by repealing subsection 33 (2) and substituting the following:

Quorum

(2) Two members of the Board constitute a quorum, but if the Board fails to reach a decision on any matter, question or thing that was examined or heard by only two members, the Board shall re-examine or re-hear the matter, question or thing.

THE PROVINCIAL AUDITOR'S REPORT

Overview

The audit of the Ontario Board of Parole was conducted from October 1994 to January 1995 and the Provincial Auditor's *1995 Annual Report* was released November 14, 1995.

The objective in auditing the Ontario Board of Parole was

to assess whether the Ontario Board of Parole had adequate procedures in place to make appropriate decisions and to measure and report on the Board's effectiveness in protecting public safety and assisting the re-integration of offenders into the community.⁵

The Auditor's overall observation was that

the Board of Parole needs to improve the quality of its parole decision-making process by obtaining sufficient information, assessing risk more objectively, providing better training for Board members and taking corrective action where necessary. The Board also needs to develop measures to assess and report on its effectiveness in protecting public safety and assisting the re-integration of offenders into the community.⁶

Sufficient Information

The Provincial Auditor stated in his review that one of the guiding principles stated in the federal *Corrections and Conditional Release Act* requires that "parole boards take into consideration all available information that is relevant to a case." Until 1994, though, certain pieces of information, such as police reports, Crown synopses', judges' reasons, psychiatric or other clinical assessments, were used on a discretionary basis by the Ontario Board of Parole, the Auditor stated. In 1994, the Board of Parole implemented a policy requiring that these pieces of information be reviewed for certain serious offences. However, the Provincial Auditor found that the list of serious offences did not include all offences involving violence or weapons. For offences not listed, the Board may rely on parole candidates to discuss the nature and circumstances of the report. In addition, the Provincial Auditor found that in more than 40% of the reviewed files, the parole officers did not include an assessment of the suitability of the release or make recommendations.

The Auditor therefore recommended that the Ontario Board of Parole ensure that it receives all the information necessary to arrive at appropriate decisions, including where appropriate, police occurrence reports, psychiatric or other clinical assessments and judges' rationales for sentencing in all cases involving offenders with violent backgrounds.

Ministry Response

Board of Parole Chair Ken Sandhu testified that, historically, the Board lacked certain pieces of information, mainly in the form of details of the offences. The problem usually stemmed from a belief by the police and the courts that such information was not needed by corrections or the Board of Parole; another reason was a lack of resources to pass on the information, Mr. Sandhu testified.

In response, Committee Members discussed whether some formal mechanisms can be implemented to ensure that necessary information from the Crown attorneys is sent to the Board.

The Board of Parole agreed with the Provincial Auditor's recommendation and replied that in addition to the information it already gathers, it will enhance the amount and quality of information through the following measures:

- The Ministry of the Attorney General has agreed in principle to provide judges' reasons for sentencing to the Ministry and the Board for classification, program and conditional release decision-making for all serious offenders serving more than six months in prison. A process for the payment of court reporters is in the final stages of approval. The issuance of direction to the field to confirm this commitment is imminent. Pending this direction, the Ministry (and the Board through the Ministry) is receiving judges' reasons for sentencing in cases involving violence;
- the police now automatically share offence and victim information for serious, violent offenders;
- new standards for clinical reports have been implemented;
- The Board has completed a review of the list of serious, violent offences which initiates the process whereby additional information from the police and clinics is obtained by the Board. The Board and the Ministry revised the Board's list of level 1 offences to essentially coincide with the National Parole Board's list of serious Schedule 1 offences. A joint Ministry/Board communication was issued to field staff in September, 1995;
- the Board will ask the Ministry to remind its investigating probation and parole officers to comment on the suitability of the release plan for the offender and to include recommended conditions to manage the offender's risk to the community if parole is granted in all pre-parole reports. Where there has been an identified need, parole officers and area managers are reminded of the requirement to include in pre-parole reports an assessment of the proposed parole plan as well as recommendations for special conditions should parole be granted.

In testimony before the Committee, Neil McKerrell, Assistant Deputy Minister, Correctional Services Division, said that, following recent reforms, the Board of Parole now gets the same information as Correctional Services. In addition, the

Ministry is aiming to develop an online information system which would integrate information about the offender from the point of entry to the point of exit. This information system, or "integrated justice project," would help ensure that all the necessary information is available to officials working along the chain of justice.

The Ministry was questioned by Members about whether the information gathering process is being compromised by the trend in the justice system to an expedited process in which Crown and defence attorneys come to agreement before trial about the offence, followed by a quick sentencing.

Chair Sandhu replied that the Board is working closely with the Attorney General on this issue. "The facts of the case are something that often in those instances where there's a joint submission available to the court, and we've said that in those instances we would like to see the facts of the case sent to us. Our feeling is that - and also the judges are very supportive of all of this - all of the crucial information will start flowing in the future."

Witnesses' Responses

General Agreement With the Auditor's Recommendation

There was general agreement by the witnesses that the Board of Parole should have all the information necessary in its decision-making. The Canadian Resource Centre for Victims of Crime, for example, agreed with the Provincial Auditor's recommendation saying "the importance of this cannot be overstated. If we are to expect the Board members to make good decisions, they must be presented with all the necessary information."

Greater Use of Psychological Analysis in Report Writing and the Need For Standardizing Information

The Elizabeth Fry Society of Toronto recommended that the current Board practice of having professional clinical assessments completed mainly by institutional social workers and only occasionally by trained psychologists and psychiatrists, be changed. "The reports completed by the social workers, while providing a useful history or summary of life events, do not provide an in-depth psychological risk assessment of the inmate."

In addition, the Elizabeth Fry Society recommended that pre-parole and clinical reports prepared by Ministry staff should include standardized information. "Any subjective, negative comments received by the Ontario Board of Parole should be struck out before being received by the Ontario Board of Parole." Moreover, "there should be an established mechanism for exchange of information between the Board and the Ministry as to the quality of reports being received."

Risk Assessment

The Provincial Auditor noted in his review that since 1982, all Ontario parole officers have been required to use an objective risk assessment tool after parole has been granted. This tool is a survey that takes into account and numerically ranks a variety of factors pertinent to the offender. Survey results assist correctional professionals in determining appropriate levels of supervision for and identifying the treatment needs of offenders. The Provincial Auditor also noted that Correctional Services of Canada has additional assessment tools for evaluating the re-offending risks of violent offenders, sex offenders and mentally disordered offenders. While these tools assist other professionals to objectively assess risk, they have not been adopted by members of the Ontario Board of Parole.

The Provincial Auditor therefore recommended that the Ontario Board of Parole institute the use of objective risk assessment tools to help members assess and support their judgment on the risks of releasing offenders.

Ministry Response

The Ministry stated that a risk assessment instrument, or Level of Service Inventory (Ontario Revision) (LSI-OR), has been developed with the help of academics, Ministry officials, Board of Parole staff and community representatives, and was implemented January 1, 1996.

In response to questions from Members about details of the new risk assessment tool, Frances McKeague, Manager, Adult Community Services, Operational Support and Coordination Branch, stated that the risk assessment tool looks at eight major areas in an offender's life which are then correlated with the risk for re-offending. These areas include criminal history, education, employment, family history, leisure/recreation/companions, attitudes towards criminality, substance abuse and anti-social patterns. The risk assessment tool is not only used to identify risks of re-offending, but also to identify and allocate rehabilitative treatments, Frances McKeague told the Committee.

In terms of implementation, the Ministry has provided training on the use of the risk assessment to 1,000 staff and to all Board members; it is now being used in all institutions and by all probation and parole offices, McKeague said.

Elaine Todres, Deputy Minister, Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, told the Committee that over the next few years, the risk assessment instrument will be monitored, evaluated and refined. At that time, the Ministry will be in a better position to report on its effectiveness.

In addition, the Board of Parole is examining integrating a "threat assessment" with the risk assessment tool, Ken Sandhu, Chairman of the Ontario Board of

Parole, told the Committee. Threat assessment is a victim-based instrument and complements risk assessment which is offender based. Mr. Sandhu informed the Committee that the threat assessment tool is currently being developed by the OPP's behaviour sciences unit.

Witnesses' Responses

General Support for Use of the Risk Assessment Tool

Many witnesses before the Committee, such as The Criminal Injuries Compensation Board, and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, recommended that the Board of Parole use the risk assessment tool to aid in parole decision making.

Risk Reduction vs Risk Avoidance

The John Howard Society emphasized the distinction between risk reduction and risk avoidance in understanding and employing the risk assessment tool. The Society stated that parole boards are most frequently criticized when released individuals commit crimes, particularly violent crimes, but seldom get credit for the success of those they release. As a result, parole boards have become extremely cautious to the point where their own reluctance to attract criticism has undermined their ability to carry out the purpose of parole as set out in the Corrections and Conditional Release Act. "Simply denying parole to any individual who is seen to present any risk of re-offending establishes that the major concern of the Parole Board is to avoid risk rather than reduce risk. ... In our view it is serious mistake to confuse risk reduction with the notion of risk avoidance."

Documenting Parole Decisions

The Provincial Auditor noted in his audit that police and Ministry correctional staff often make recommendations to the Board of Parole as to whether certain offenders should be paroled. In most cases where the recommendations were in support of parole, the Board's decisions were consistent with the recommendations. However, in cases in which parole was granted against the recommendations by police or Ministry staff, there was insufficient documentation to show how this opposition had been dealt with.

The Provincial Auditor therefore recommended that the Ontario Board of Parole should document in its parole decisions how the concerns of correctional staff and police have been addressed.

Ministry Response

As part of the Ministry/Board joint Internal Review process, the quality of pre-parole reports and the relationship between pre-parole recommendations and the parole outcome are reviewed. Findings are relayed back to the Ministry and the Board for further action as deemed necessary, the Board said in written testimony.

In order to improve the communication between parole officers and the Board, the Board issued a policy directive in November, 1995, to provide upon request parole supervisors with the Board's rationales for decisions.

Board of Parole Members are now trained to note any recommendations against parole under the "Factors Against Parole" on the Parole Consideration Form. Members are to address these concerns under the "Rationale for Decision" which, as noted above, is being shared with parole supervisors upon request.

Finally, the Board has initiated discussions with Chiefs of Police to review changes to policies and procedures to ensure that police recommendations are documented, considered and addressed.

Witnesses' Responses

Divergent Viewpoints

Divergent viewpoints by the witnesses emerged on the issue of the Board of Parole documenting its decisions.

The Canadian Resource Centre for Victims of Crime stated that a failure to document how concerns of police and corrections officials are addressed is "unacceptable." The Police Association of Ontario recommended that victims, police, parole officers and the Crown should have the ability to initiate a review of a Board of Parole decision where parole has been granted against their objections. Presently, only the inmate can request a review if release is denied, the association said.

The Elizabeth Fry Society of Toronto argued that the concerns of correctional staff and police are only one of the many factors for the Board to consider. In addition, it said Board members should be accountable for denying parole when it is clear that they should not have done so. In that vein, the John Howard Society recommended that decisions to deny parole should be justified just as carefully as decisions to grant parole.

Monitoring and Training of Board Members

The Provincial Auditor stated in his review that all Board members receive basic training for nine days on various aspects necessary to carry out their responsibilities. In 1994, the Board initiated a process for internal review of parole files and the corresponding audio tapes of hearings to monitor the quality of

parole decision making and to determine if there any training or policy issues which required attention. In about half the cases, the internal review found deficiencies in one or more of the following: interviewing skills, assessment of the adequacy of information, and setting of parole conditions. While the Board's review uncovered areas which required improvement, the Provincial Auditor noted that it was restricted to cases where parolees had committed serious new offences; it was not a representative sample of all files. As such, the Board's review was not designed to systematically identify the training needs of all members.

To improve the quality of members' decision-making, the Auditor therefore recommended that the Ontario Board of Parole should systematically monitor the parole decision-making process and take corrective action, including additional training where necessary.

Ministry Response

Terms of reference for systemic reviews and a process for implementing them have been developed, the Board testified. Implementation is slated for July, 1996.

The Board and the Ministry have also jointly designed and will be implementing a formal and ongoing process for reviewing randomly-selected parole cases. The review will examine the full range of parole-related cases and the results will be used to identify areas requiring training, policy or operational attention.

Witnesses' Responses

General Agreement That Training Should Be Improved

There was a general agreement among the witnesses that training of Board of Parole members should be improved to rectify any decision-making deficiencies.

The Elizabeth Fry Society of Toronto recommended that Board members be provided with initial intensive training in various areas including interviewing skills, basic psychology (to improve understanding of Clinical Reports and for improved risk assessment at the hearing) and the criminal justice system (how the system is supposed to work and how it actually works). As well, sociological and gender-based training was recommended.

The Canadian Resource Centre for Victims of Crime testified that training of Board Members should be an ongoing process: "We must not wait until mistakes are made before further training is given. Refresher courses may also be deemed necessary."

In addition, the Centre said that "with the recent passage of Bill C-45, the Federal Government introduced for the first time a process by which a member of the National Parole Board can be disciplined, including removal from the Board. . . . We further recommend that a disciplinary system for Ontario Parole Board members similar to that of the one that exists for the National Parole Board be developed."

Performance Measures

In its annual report, the Board of Parole publishes operational statistics relating to its decisions, such as number of hearings held in a year and grant/revocation rates. However, the Provincial Auditor stated in his review that grant and revocation rates do not reflect the effectiveness of the Board's decisions. Other measures more reflective of effectiveness, such as re-offending rates, are not published by the Board.

The Auditor therefore recommended that the Ontario Board of Parole, in conjunction with the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, should implement better performance measures to report on the effectiveness of its parole decisions.

Ministry Response

The Board testified that it has developed, tested and implemented an information system which will provide statistical data on the nature and seriousness of offences committed by parolees during the parole term. This information system was operational for the 1995/96 fiscal year and year-end statistics are currently being compiled, the Board stated in written testimony.

The Board expects that the results of programs designed to extract recidivism data, comparing parolees with non-parolees, will be available by September, 1996.

Finally, the Board and the Ministry are formulating a two-part research strategy to examine the issue of conditional release: monitoring the re-entry rates of offenders on an ongoing basis and developing a work plan for conducting short-term and long-term research studies which examine various factors as they relate to conditional release. Results of the research strategy are expected by the fall of 1996.

Witnesses' Responses

Divergent Viewpoints

Divergent viewpoints emerged on the issue of measuring the effectiveness of the Board's decisions.

The Ontario Association of Chiefs of Police stated "the effectiveness of the Ontario Board of Parole can be measured. It is our recommendation that initiatives undertaken by the Board be the subject of a review at the end of 1996. In particular, our association is interested in the results of the two-part research strategy which should have developed by now and should produce pertinent data

by the end of this year." The Canadian Resource Centre for Victims of Crime added that better performance measures, as well as more feedback to the Board Members on the appropriateness of their decisions, are important training tools.

The Elizabeth Fry Society of Toronto cautioned the Committee about measuring effectiveness. Recidivism rates may not reflect the board's effectiveness "when there have been problems with supervision in the community (eg. negative relationships with parole officers, waiting lists for treatment programs etc.)." The Elizabeth Fry Society went on to testify that other measures of effectiveness may be inadequate due to the difficulty in defining "successful treatment." For example, the Society stated a parolee may be successful at complying with a parole condition such as abstaining from alcohol, which may have been a direct cause of past offending behaviour, but is unsuccessful in his relationship with his parole officer and has difficulties in communicating changes of address or job.

Short-Term Offenders

The Provincial Auditor noted in his review that, according to the Board of Parole, the majority of short-term inmates are not considered violent or of high risk to society and would likely benefit from proper community support and treatment. While inmates serving less than six months accounted for more than 80% of about 50,000 offenders admitted to Ontario's institutions in 1994, the Provincial Auditor's review indicated that only about 3% of them received parole hearings. Moreover, in the 1993/1994 fiscal year, Ontario placed only 12% of the inmates on register in its institutions in community programs compared with 38% in Quebec. The Provincial Auditor further noted that institutional incarceration costs totalled \$400 million in 1993/94.

The Auditor therefore recommended the Board should work with the Ministry to maximize the use of cost-effective solutions to re-integrate low-risk offenders into the community.

Ministry Response

In response to questions from Committee Members about costs of corrections institutions, Paul Fleury, Director of the Operational Support and Coordination Branch, replied that the provincial average for adult institutions was \$120.97 per day in 1994-95; when community resource centres were open, the average cost was \$80 per day; contracts that the Ministry has with residential agencies cost \$60 per day. The main components in these costs, he said, include salary and benefits, administration, realty and program costs.

In response to the Auditor's recommendation, the Board of Parole testified that it has implemented the risk assessment tool - Level of Service Inventory (Ontario Revision) - which will help identify low-risk offenders whose needs may be equally or more appropriately addressed in the community, without undue risk to community safety.

In addition, the Ministry drafted a policy on Extended Community Temporary Absence Program (ECTAP) and subsumed it in the larger Temporary Absence Program (TAP) of the Ministry which was approved and distributed in December, 1995. The Board testified that the new risk assessment tool will aid in determining which offenders are suitable for programs such as TAP. The Ministry is testing electronic monitoring as a cost-effective solution to re-integrating offenders, Neil McKerrell, Assistant Deputy Minister, Correctional Services Division, told the Committee. The design of electronic monitoring is such that individuals will be placed in their homes but will still be monitored and connected to the support mechanisms that are necessary in the community, Mr. McKerrell said.

Some Members expressed concern that one of the main methods for cost-effective rehabilitation - community service activities - lack adequate resources due to government cost-cutting. As a result, Members were concerned that more serious offenders will not get the rehabilitative treatment and support they need when they are paroled.

Witnesses' Responses

Divergent Viewpoints

Divergent viewpoints emerged on the issue of cost-effective solutions for short-term offenders.

The John Howard Society supported increased release of short-term offenders. The John Howard Society pointed out that the prison superintendent has the authority to grant Temporary Absence (TA) from prison but is used infrequently and inequitably. As a result, the John Howard Society recommended that the present TA system be replaced with the creation of a single Gradual Release Board. The Ontario Halfway House also supported the creation of a single Gradual Release Board.

The Police Association of Ontario testified that "the increased use of Extended Temporary Absence should be brought to a stop. Veterans of the system in Ontario's Correctional facilities are now foregoing parole application, in the hopes that they will subsequently qualify for an extended TA. Under the TA, there's no supervision, no conditions, and as we understand it, offenders will finish their sentence quicker."

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

The Committee agrees with and supports the recommendations made by the Provincial Auditor in section 3.18 of the *1995 Annual Report*. Those recommendations are listed below:

1. *The Ontario Board of Parole should ensure that it receives all the information necessary to arrive at appropriate decisions, including where appropriate, police occurrence reports, psychiatric or other clinical assessments and judges' rationales for sentencing in all cases involving offenders with violent backgrounds.*

2. *The Ontario Board of Parole should institute the use of objective risk assessment tools to help members assess and support their judgment on the risks of releasing offenders.*
3. *The Ontario Board of Parole should document in its parole decisions how the concerns of correctional staff and police have been addressed.*
4. *To improve the quality of members' decision-making, the Ontario Board of Parole should systematically monitor the parole decision-making process and take corrective action, including additional training where necessary.*
5. *The Ontario Board of Parole, in conjunction with the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, should implement better performance measures to report on the effectiveness of its parole decisions.*
6. *The Board should work with the Ministry to maximize the use of cost-effective solutions to re-integrate low-risk offenders into the community.*

In addition, the Committee itself recommends the following:

7. *The Ministry of the Solicitor General and Correctional Services should implement mechanisms to ensure that all necessary information is sent from the Crown attorneys to the Ontario Board of Parole.*

OTHER ISSUES

Release of Offender Information to Communities Prior to Parole

An issue which was outside the scope of the Provincial Auditor's audit but which emerged during the hearings concerned the ability of police departments to release information (such as pictures) about dangerous offenders to communities prior to parole.

Concerns were raised that police departments are either legally restricted or face liability issues about releasing the information due to privacy legislation.

Ministry Response

The Ontario Board of Parole first of all emphasized that in many cases communities are expressing concerns about parole releases from the federal system, which handles more serious offenders. As an operational matter, the Board of Parole stated that it passes on pictures to police departments along with notices of release information. The Board said parolees are required to report to the police on a regular basis.

Elaine Todres, Deputy Minister of Solicitor General and Correctional Services, stated that the Assistant Deputy Minister of Policing Services is in discussions with police departments about the issue and that the Ministry is "working actively on the problem."

Witnesses Responses

The Police Association of Ontario commented that if privacy legislation is standing in the way of community safety then the government should change the law.

The John Howard Society disagreed with releasing pictures, arguing that exposure will subject the offender to constant harassment and public attention that will harm rehabilitation. Exposure of offenders may end up driving them underground. Moreover, the John Howard Society claimed that there is no evidence proving that identifying offenders reduces risks to the community.

Committee Recommendations

The Committee notes and shares the public's concern about being informed of dangerous offenders being paroled in their communities.

The Committee also notes that other jurisdictions have recently begun to take action on this issue: Saskatchewan has introduced legislation that protects police from legal action by offenders who believe that their privacy has been breached by release of information⁷; the Clinton Administration has signed legislation which requires states to warn communities when convicted sex offenders who might still pose a danger settle in their neighbourhoods.⁸

The Committee is encouraged that the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services is examining this issue.

The Committee therefore recommends that:

8. *The Standing Committee on the Administration of Justice examine the nature and extent of legal restrictions and/or liability issues which stop or effectively prevent police departments from informing communities of the release of dangerous offenders by the Ontario Board of Parole, and implement solutions to overcome them.*
9. *The Ministry of the Solicitor General and Correctional Services work with its federal counterparts to examine the nature and extent of legal restrictions and/or liability issues which stop or effectively prevent police departments from informing communities of the release of dangerous offenders from the federal parole system, and implement solutions to overcome them.*

The Standing Committee on Public Accounts' study of the Ontario Board of Parole has led to a greater appreciation and understanding of the issues associated with parole in the provincial system. The Ministry of Solicitor General and Correctional Services and the Ontario Board of Parole told the Committee about actions that have been or will be taken to address the Provincial Auditor's recommendations. The Committee is encouraged by these steps. The Members believe that the above recommendations made in this report will help address the issues raised by the Provincial Auditor and promote a safer and more effective provincial parole system in Ontario.

NOTES

¹ The deadline for delivery of the report to the Minister of the Solicitor General and Correctional Services was 1 March 1996.

² Telephone conversation with Mrs. Marian McGuire, Sr. Policy Analyst, Ontario Board of Parole, 1 May 1996.

³ Ontario, Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, *Estimates Briefing Book 1995-96* (Toronto: The Ministry, [1995]), p. 56.

⁴ Ontario, Legislative Assembly, *Hansard: Official Report of Debates*, 36th Parliament, 1st Session (23 October 1995): 366-367.

⁵ Ontario, Office of the Provincial Auditor, *1995 Annual Report* (Toronto: The Office, 1995), p. 260.

⁶ Ibid.

⁷ "Saskatchewan shields police from lawsuits," *Globe and Mail*, 16 May 1996, p. A4.

⁸ "Clinton Signs Bill on Warning Sex Offenders," *New York Times*, 18 May 1996, p. 8.

NOTES

- ¹ La date limite pour le dépôt du rapport auprès du ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels était le 1^{er} mars 1996.
- ² Conversation téléphonique avec M^{me} Marian McGuire, analyste principale des politiques, Commission ontarienne des libérations conditionnelles, le 1^{er} mai 1996.
- ³ Ontario, ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels, *Estimates Briefing Book 1995-96*, Toronto, le Ministère, 1995, p. 56.
- ⁴ Ontario, Assemblée législative, *Hansard : Rapport officiel des débats*, 36^e législature, 1^{re} session, 23 octobre 1995, p. 366-367.
- ⁵ Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel de 1995*, Toronto, le Bureau, 1995, p. 277.
- ⁶ *Idem.*
- ⁷ «Saskatchewan shields police from lawsuits», *Globe and Mail*, (16 mai 1996), p. A4.
- ⁸ «Clinton Signs Bill on Warning Sex Offenders», *New York Times*, (18 mai 1996), p. 8.

communautés lorsque des délinquants sexuels condamnés qui pourraient toujours poser un danger s'établissent dans leur quartier⁸.

Le Comité se félicite de voir que le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels se penchent sur cette question.

Le Comité présente donc les recommandations suivantes :

8. *Le Comité permanent de l'administration de la justice devrait examiner la nature et la portée des restrictions juridiques et des questions de responsabilité civile qui empêchent les services de police d'informer les communautés de la libération de délinquants dangereux par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, et il devrait adopter des solutions pour surmonter ces obstacles.*
9. *Le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels devrait collaborer avec ses homologues fédéraux pour examiner la nature et la portée des restrictions juridiques et des questions de responsabilité civile qui empêchent les services de police d'informer les communautés de la libération de délinquants dangereux qui relèvent du système fédéral de libérations conditionnelles, et elle devrait adopter des solutions pour surmonter ces obstacles.*

L'étude que le Comité permanent des comptes publics a faite de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles a permis de mettre en lumière les questions qui se posent au sujet de la libération conditionnelle dans le système provincial. Le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels ainsi que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles ont informé le Comité des mesures qui ont été prises, ou qui le seront, pour donner suite aux recommandations du vérificateur provincial. Le Comité se félicite de ces initiatives. Les membres estiment que les recommandations présentées plus haut dans ce rapport permettront de venir à bout des problèmes soulevés par le vérificateur provincial et de favoriser l'adoption d'un système de libération conditionnelle provincial plus sûr et plus efficace en Ontario.

transmet des photos aux services de police, accompagnées d'avis sur la divulgation des renseignements. La Commission souligne que les libérés conditionnels sont tenus de se présenter à la police régulièrement.

M^{me} Elaine Todres, sous-ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels, a précisé que le sous-ministre adjoint des Services internes de police examine cette question actuellement avec les services de police et que le ministère «s'occupe activement du problème».

Les réponses des témoins

L'Association des policiers de l'Ontario s'est dite d'avis que, si la loi en matière de protection de la vie privée fait obstacle à la sécurité de la communauté, le gouvernement devrait changer la loi.

La Société John Howard s'est prononcée contre la publication des photos, prétendant que cela exposerait le délinquant à un harcèlement constant et à une attention de la part du public qui risque de nuire à sa réadaptation. Le délinquant dont la présence dans la communauté est diffusée risque de se cacher. En outre, selon la Société John Howard, rien ne prouve que l'identification des délinquants réduit les risques pour la communauté.

Les recommandations du Comité

Le Comité prend acte du désir du public d'être informé des délinquants dangereux mis en liberté dans leur communauté, et se range à ces souhaits.

Le Comité fait valoir également que d'autres territoires de compétence ont récemment commencé à prendre des mesures sur ce point. En effet, la Saskatchewan a adopté une loi qui protège la police contre des poursuites judiciaires entamées par les délinquants qui estiment avoir été victimes d'intrusion dans leur vie privée du fait de la divulgation de renseignements⁷. L'administration Clinton a signé des lois qui imposent aux États l'obligation d'avertir des

5. En collaboration avec le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles devrait adopter de meilleures mesures de rendement pour rendre compte de l'efficacité de ses décisions de libération conditionnelle.
6. La Commission devrait collaborer avec le ministre pour maximiser l'emploi de solutions efficaces, compte tenu du coût, pour réintégrer dans la communauté les délinquants qui présentent un risque peu élevé.

En outre, le Comité lui-même présente la recommandation suivante :

7. Le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels devrait mettre en oeuvre des mécanismes pour s'assurer que tous les renseignements nécessaires qui sont entre les mains des procureurs de la Couronne soient adressés à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

AUTRES QUESTIONS

La communication de renseignements sur les délinquants aux communautés avant la libération conditionnelle

Une question qui n'entrerait pas dans le cadre de l'étude du vérificateur provincial, mais qui a surgi pendant les audiences, tenait à la possibilité pour les services de police de divulguer à la communauté des renseignements (comme des photos) sur des délinquants dangereux avant leur libération conditionnelle.

D'aucuns estimaient que les services de police sont soumis à des restrictions juridiques, ou s'exposent à des questions de responsabilité civile, en ce qui concerne la divulgation de ce genre de renseignements à cause des lois en matière de protection de la vie privée.

La réponse du ministère

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles a souligné d'abord que, dans bien des cas, les communautés expriment des craintes devant la libération des délinquants qui relèvent du système fédéral, chargé des cas graves. Sur le plan opérationnel, la Commission des libérations conditionnelles a rappelé qu'elle

absences temporaires soit remplacé par la création d'une commission unique de mise en liberté graduelle. L'Ontario Halfway House se prononce également en faveur de la création d'une telle commission.

L'Association des policiers de l'Ontario a témoigné «qu'il fallait mettre fin au recours accru à l'absence temporaire prolongée. Les détenus de longue date en Ontario abandonnent maintenant la demande de libération conditionnelle, dans l'espoir de pouvoir bénéficier ultérieurement d'une absence temporaire prolongée. Dans le système des absences temporaires, il n'y a pas de surveillance et pas de conditions et, si nous avons bien compris, les délinquants purgeront leur peine plus rapidement.»

LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité appuie les recommandations présentées par le vérificateur provincial au paragraphe 3.18 du Rapport annuel 1995. Voici ces recommandations :

1. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles devrait s'assurer qu'elle reçoit tous les renseignements nécessaires pour en arriver à des décisions appropriées sur les libérations conditionnelles, y compris, le cas échéant, les constats de police, les évaluations psychiatriques ou autres évaluations cliniques, et les motifs des juges pour le prononcé de la peine dans tous les cas de délinquance violente.
2. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles devrait adopter l'emploi d'outils objectifs d'évaluation du risque pour aider ses membres à évaluer le risque qu'il y a à libérer un délinquant et pour étayer leur jugement là-dessus.
3. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles devrait consigner sous forme de documents, lors de ses décisions de libération conditionnelle, la manière dont on s'est occupé des inquiétudes de la police et du personnel correctionnel.
4. Pour améliorer la qualité de la prise de décision des membres, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles devrait surveiller systématiquement le processus décisionnel des libérations conditionnelles et prendre des mesures correctrices, y compris une formation supplémentaire, au besoin.

(Répertoire des niveaux de service – Révision ontarienne), qui permet de repérer les délinquants à risque peu élevé dont les besoins peuvent être comblés aussi bien ou mieux dans la communauté sans trop de risque pour la sécurité de celle-ci.

En outre, le ministère a rédigé une politique sur un programme d'absence temporaire prolongée et a intégré celui-ci dans le grand Programme d'absence temporaire du ministère, qui a été approuvé et distribué en décembre 1995. La Commission a témoigné que le nouvel outil d'évaluation du risque permettra de mieux déterminer les délinquants qui conviennent à des programmes comme le Programme d'absence temporaire. Le ministère est en train de mettre à l'essai la surveillance électronique comme solution rentable pour les délinquants récidivistes, M. Neil McKerrell, sous-ministre adjoint, Division des services correctionnels, a expliqué au Comité. La surveillance électronique est conçue de façon à permettre que les intéressés vivent chez eux tout en étant surveillés et liés aux mécanismes de soutien nécessaires dans la communauté, a précisé M. McKerrell.

Les réponses des témoins

Points de vue divergents

Des points de vue divergents sont apparus sur la question des solutions rentables pour les délinquants condamnés à de courtes peines.

La Société John Howard s'est dite en faveur de l'augmentation des libérations des délinquants condamnés à de courtes peines. Elle fait ressortir que le directeur de prison a le pouvoir d'approuver une absence temporaire, mais le fait rarement et de façon inégale. Par conséquent, elle recommande que le système actuel des

Les délinquants condamnés à de courtes peines

Le vérificateur provincial note dans son examen que, selon la Commission des libérations conditionnelles, la majorité des détenus condamnés à de courtes peines ne sont pas considérés comme violents ou à haut risque pour la société et qu'ils bénéficieraient probablement d'un bon soutien et d'un bon traitement dans la communauté. Si les détenus qui purgent une peine inférieure à six mois représentent plus de 80 pour 100 des quelque 50 000 délinquants admis dans les établissements ontariens en 1994, l'examen du vérificateur provincial a fait ressortir cependant que 3 pour 100 seulement d'entre eux se voyaient accorder une audience de libération conditionnelle. En outre, au cours de l'exercice 1993-1994, l'Ontario n'a placé que 12 pour 100 des détenus dans des programmes communautaires, comparativement à 38 pour 100 pour le Québec. Le vérificateur provincial souligne en outre que les frais institutionnels s'élevaient à 400 millions de dollars en 1993-1994.

Le vérificateur recommande donc que la Commission collabore avec le ministère pour maximiser l'emploi de solutions efficaces, compte tenu du coût, pour réintégrer dans la communauté les délinquants qui présentent un risque peu élevé.

La réponse du ministère

En réponse à des questions posées par les membres du Comité à propos des coûts des établissements correctionnels, M. Paul Fleury, directeur de la Direction de la coordination et du soutien opérationnels, a précisé que la moyenne provinciale des établissements pour adultes s'établissait à 120,97 \$ par jour en 1994-1995, que lorsque les centres de ressources communautaires étaient ouverts, le coût moyen était de 80 \$ par jour, et que les contrats que le ministère a conclus avec des centres de traitement en établissement coûtent 60 \$ par jour. Les principaux éléments de ces coûts, a-t-il souligné, concernent les salaires et avantages sociaux, l'administration, les frais immobiliers et les frais des programmes.

En réponse à la recommandation du vérificateur, la Commission des libérations conditionnelles a témoigné qu'elle a mis en oeuvre l'outil d'évaluation du risque

Des points de vue divergents sont apparus sur la mesure de l'efficacité des décisions prises par la Commission.

L'Ontario Association of Chiefs of Police a précisé que «l'efficacité de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles peut être mesurée. Nous recommandons que les initiatives prises par la Commission fassent l'objet d'un examen à la fin de 1996. En particulier, notre association porte un intérêt aux résultats de la stratégie de recherche en deux parties qui devrait être une réalité maintenant et qui devrait produire des données pertinentes vers la fin de cette année». Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a ajouté qu'une meilleure mesure du rendement, ainsi qu'une meilleure information en retour aux membres de la Commission sur la justesse de leurs décisions, constituent des outils de formation importants.

La Société Elizabeth Fry de Toronto a déconseillé au Comité de mesurer l'efficacité. Il se peut, en effet, que les taux de récidivisme ne traduisent pas l'efficacité de la Commission «lorsque des problèmes se sont posés au sujet de la surveillance dans la communauté» (par exemple, des relations négatives avec des agents de liberté conditionnelle, des listes d'attente pour des programmes de traitement). La Société Elizabeth Fry témoigne en outre que d'autres mesures de l'efficacité risquent d'être inappropriées à cause de la difficulté qu'il y a à définir le terme «traitement efficace». Elle cite, à titre d'exemple, le cas du libéré conditionnel qui se plie avec succès à la condition de sa libération conditionnelle voulant qu'il fasse abstention d'alcool (cause directe possible de son infraction antérieure), mais qui n'arrive pas à établir de bonnes relations avec son agent de liberté conditionnelle et qui éprouve des difficultés à communiquer des changements d'adresse ou d'emploi.

d'audiences tenues au courant de l'année ainsi que les taux d'approbation et de révocation. Cependant, de souligner le vérificateur provincial dans son examen, les taux d'approbation et de révocation ne traduisent pas l'efficacité des décisions de la Commission. D'autres mesures qui indiquent mieux l'efficacité, comme les taux de récidive, ne sont pas publiées par la Commission.

Le vérificateur recommande donc que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, conjointement avec le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels, adopte de meilleures mesures de rendement pour rendre compte de l'efficacité de ses décisions de libération conditionnelle.

La réponse du ministre

La Commission a témoigné qu'elle a mis au point, essayé et adopté un système d'information qui fournira des données statistiques sur la nature et la gravité des infractions commises par les libérés pendant leur période de libération. La Commission a déclaré dans un témoignage par écrit, que ce système d'information était en service pour l'exercice 1995-1996 et que la compilation des données statistiques de fin d'exercice était actuellement en cours.

La Commission s'attend à ce que les résultats des programmes destinés à rassembler des données de récidivisme, pour permettre la comparaison des cas des libérés et des non-libérés seront connus en septembre 1996.

Enfin, la Commission et le ministre sont en train de formuler une stratégie de recherche en deux parties pour examiner la question des mises en liberté sous condition : surveiller les taux de récidivisme de manière permanente et élaborer un plan de travail pour des recherches à court terme et à long terme sur les divers facteurs qui influent sur les résultats des mises en liberté sous condition. On s'attend à ce que les résultats de cette stratégie de recherche soient connus à l'automne de 1996.

Les réponses des témoins

Accord général qu'il faut améliorer la formation

Les témoins s'accordent pour dire qu'il faut améliorer la formation des membres de la Commission des libérations conditionnelles afin de corriger des lacunes du processus décisionnel.

La Société Elizabeth Fry de Toronto recommande que les membres de la Commission reçoivent une formation initiale intensive dans plusieurs domaines, notamment les aptitudes d'entrevue, la psychologie élémentaire (pour qu'ils puissent mieux comprendre les rapports cliniques et pour améliorer l'évaluation du risque lors de l'audience) et le système de justice pénal (la façon dont le système est censé fonctionner et la façon dont il fonctionne en réalité). Elle recommande en outre une formation sociologique et fondée sur le sexe.

Le Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes a témoigné que la formation des membres de la Commission doit être un processus permanent. « Il ne faut pas attendre le moment où des erreurs sont commises pour donner une formation complémentaire. Il se peut que des cours de recyclage soient également nécessaires. »

En outre, le centre a précisé qu'« avec la récente adoption de la loi C-45, le gouvernement fédéral a institué pour la première fois un processus selon lequel un membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles peut faire l'objet de mesures disciplinaires, y compris sa radiation [...] Nous recommandons en outre l'adoption d'un système disciplinaire pour les membres de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles semblable à celui qui s'applique à la Commission nationale des libérations conditionnelles. »

La mesure du rendement

Dans son rapport annuel, la Commission des libérations conditionnelles a publié des données statistiques opérationnelles sur ses décisions, telles que le nombre

la qualité des décisions de libération conditionnelle et de déterminer s'il y avait des problèmes de formation ou de politique qu'il fallait régler. Dans environ la moitié des cas, l'examen interne a décelé des lacunes dans au moins un des domaines suivants : aptitudes d'entretien, évaluation de l'adéquation des renseignements, et définition des conditions pour la libération. Si l'examen de la Commission a permis de découvrir des domaines où une amélioration s'impose, le vérificateur provincial a pourtant fait remarquer que cela se limitait à des cas où des libérés conditionnels avaient commis de nouvelles infractions graves, et que ce n'était pas un échantillon représentatif de tous les dossiers. En effet, l'étude par la Commission n'avait pas pour but de dégager de façon systématique les besoins de formation de tous les membres.

Afin d'améliorer la qualité de la prise de décision des membres, le vérificateur recommande donc que la Commission ontienne des libérations conditionnelles surveille systématiquement le processus décisionnel des libérations conditionnelles et prenne des mesures correctrices, y compris une formation supplémentaire, au besoin.

La réponse du ministère

Le sujet d'une étude systématique et d'un processus de mise en oeuvre a été délimité, a témoigné la Commission. La mise en oeuvre est prévue pour le mois de juillet 1996.

La Commission et le ministère ont également mis au point ensemble un processus officiel et permanent pour examiner des cas de libération conditionnelle choisis de façon aléatoire. Ils assureront également ensemble la mise en oeuvre de ce processus. Ces examens porteront sur tous les types de cas de libération conditionnelle, et les résultats permettront de cerner les domaines où une formation, des modifications de politiques ou un effort opérationnel s'imposent.

Les réponses des témoins

Points de vue divergents

Les témoins ont exprimé des points de vue divergents en ce qui concerne le fait, pour la Commission des libérations conditionnelles, d'établir des preuves documentaires de ses décisions.

Selon le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, le défaut de documenter ce qui est fait à propos des préoccupations de la police et des fonctionnaires des services correctionnels est «inacceptable». L'Association des policiers de l'Ontario recommande que les victimes, la police, les agents de liberté conditionnelle et le Gouvernement puissent déclencher le réexamen d'une décision prise par la Commission des libérations conditionnelles lorsque la libération a été couruée en dépit de leurs objections. À l'heure actuelle, seul le détenu peut demander un réexamen en cas de refus de mise en liberté, a fait valoir l'association.

La Société Elizabeth Fry de Toronto a précisé que les préoccupations du personnel des services correctionnels et de la police ne constituent qu'un seul facteur, parmi beaucoup d'autres, que la Commission devrait prendre en compte. Elle a souligné en outre que les membres de la Commission devraient assumer la responsabilité d'un refus de libération conditionnelle lorsqu'il est évident qu'ils n'auraient pas dû prendre cette décision. Dans la même veine, la Société John Howard a recommandé que les décisions de refuser la libération conditionnelle soient justifiées avec le même soin que les décisions de l'octroyer.

La surveillance et la formation des membres de la Commission

Le vérificateur provincial a déclaré dans son étude que tous les membres de la Commission suivent, pendant neuf jours, des cours de formation de base sur les différents sujets qu'ils doivent connaître pour exercer leurs fonctions. En 1994, la Commission a amorcé un procédé d'examen interne des dossiers de libération conditionnelle et des bandes audio correspondantes des audiences afin de surveiller

Le vérificateur provincial recommande donc que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles consigne sous forme de documents, dans ses décisions de libération conditionnelle, la manière dont on a résolu les préoccupations du personnel correctionnel et de la police.

La réponse du ministère

Dans le cadre du processus de réexamen interne conjoint entrepris par le ministère et la Commission, on examine la qualité des rapports de prélibération ainsi que les liens entre les recommandations de prélibération et le résultat de la libération conditionnelle. Les conclusions sont communiquées au ministère et à la Commission pour que des mesures complémentaires soient prises selon les besoins, a souligné la Commission dans un témoignage par écrit.

Afin d'améliorer la communication entre les agents de liberté conditionnelle et la Commission, celle-ci a établi une directive générale en novembre 1995 pour informer les surveillants de liberté conditionnelle, sur demande, des motifs retenus par la Commission pour ses décisions.

Les membres de la Commission des libérations conditionnelles doivent dorénavant noter les recommandations à l'encontre de la libération conditionnelle à la rubrique «Contre» du formulaire de considération des libérations conditionnelles. Ensuite, ils doivent en donner l'explication à la rubrique consacrée aux motifs de la décision qui, comme nous venons de le souligner, sont communiqués aux surveillants de liberté conditionnelle sur demande.

Enfin, la Commission a entamé des discussions avec les chefs de police à propos des changements qu'il y aurait lieu d'apporter aux politiques et procédures pour que les recommandations de la police soient documentées et examinées, et qu'on y donne suite.

de ressources pour les victimes de crimes, ont recommandé que la Commission des libérations conditionnelles utilise l'outil d'évaluation du risque pour l'aider dans la prise de décisions de libération.

Réduction du risque ou évitement du risque

La Société John Howard met en lumière la distinction entre la réduction du risque et l'évitement du risque pour comprendre le fonctionnement de l'emploi de l'outil d'évaluation du risque. Elle précise que les commissions des libérations

conditionnelles se font le plus souvent critiquer lorsque des délinquants libérés commettent des crimes, surtout des crimes avec violence, mais qu'on leur

reconnaît rarement le mérite des détenus libérés qui affichent un comportement positif. En conséquence, les commissions des libérations conditionnelles ont

adopté une attitude d'extrême prudence au point où leur aversion d'attirer les critiques compromet leur capacité d'exécuter l'objectif de la libération

conditionnelle prévu par la *Loi sur les systèmes correctionnels et la mise en liberté sous condition*. « Le simple fait de refuser la libération conditionnelle à une

personne considérée comme présentant un risque de récidive fait ressortir que la Commission des libérations conditionnelles cherche avant tout à éviter le risque

plutôt qu'à le réduire [...] À notre avis, c'est une grave erreur que de confondre réduction du risque et évitement du risque. »

Les preuves documentaires des décisions de libération conditionnelle

Le vérificateur provincial fait remarquer dans son étude que la police et le

personnel des services correctionnels du ministère font souvent des recommandations à la Commission des libérations conditionnelles pour que

certains délinquants soient libérés conditionnellement ou non. Dans la plupart des cas où les recommandations favorisent la libération conditionnelle, les décisions de

la Commission suivent les recommandations. Cependant, dans les cas où la police ou le personnel du ministère s'étaient opposés à la libération conditionnelle,

les documents versés au dossier étaient insuffisants pour voir ce qui avait été fait à l'égard de cette opposition.

risque de récidive. Ces domaines sont les suivants : casier judiciaire, éducation, emploi, antécédents familiaux, loisirs et amis, attitudes envers la criminalité, toxicomanie et comportement antisocial. L'outil d'évaluation du risque sert non seulement à dégager les risques de récidive, mais permet aussi de déterminer et d'octroyer des soins de réadaptation, M^{me} Frances McKeague a expliqué au Comité.

Sur le plan de la mise en oeuvre, le ministère a donné une formation sur l'emploi de l'outil d'évaluation du risque à 1 000 employés et à tous les membres de la Commission. L'outil est maintenant appliqué par tous les établissements et par tous les bureaux de probation et de liberté conditionnelle, a précisé

M^{me} McKeague.

M^{me} Elaine Todres, sous-ministre, ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, a précisé au Comité qu'au cours des prochaines années, les résultats de l'outil d'évaluation du risque seront surveillés, et l'outil sera évalué et mis au point. D'ici-là, le ministère sera mieux placé pour se rendre compte de son efficacité.

En outre, la Commission des libérations conditionnelles examine la possibilité de faire intervenir un élément d'«évaluation des menaces» dans l'outil d'évaluation du risque, a expliqué au Comité M. Ken Sandhu, président de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. C'est un outil d'évaluation des menaces orienté sur la victime et un outil d'évaluation complémentaire orienté sur le délinquant. M. Sandhu a informé le Comité que l'outil d'évaluation des menaces est en voie d'élaboration dans l'unité des sciences de comportement de la police provinciale de l'Ontario.

Les réponses des témoins

Appui général pour l'emploi de l'outil d'évaluation du risque

De nombreux témoins qui se sont présentés devant le Comité, comme la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels et le Centre canadien

L'évaluation du risque

Le vérificateur provincial note dans son examen que, depuis 1982, tous les agents de liberté conditionnelle de l'Ontario doivent utiliser un outil objectif d'évaluation du risque une fois la libération accordée. Cet outil est un sondage qui tient compte de toute une gamme de facteurs concernant le délinquant, et qui leur accorde un code numérique. Les résultats du sondage aident les professionnels des services correctionnels à déterminer le niveau de surveillance approprié pour le délinquant et à cerner ses besoins de traitement. Le vérificateur provincial a fait remarquer en outre que Service correctionnel Canada possède des outils d'évaluation supplémentaires pour évaluer le risque de récidive des délinquants violents, des délinquants sexuels et des délinquants souffrant de troubles mentaux. Ces outils aident d'autres professionnels à faire une évaluation objective des risques, mais les membres de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles ne les ont pas adoptés.

Le vérificateur provincial recommande donc que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles adopte l'emploi d'outils objectifs d'évaluation du risque pour aider ses membres à évaluer le risque qu'il y a à libérer un délinquant et pour étayer leur jugement là-dessus.

La réponse du ministère

Le ministère a déclaré qu'un outil d'évaluation du risque, ou Répertoire des niveaux de services – Révision ontarienne, a été mis au point avec l'aide d'universitaires, de fonctionnaires du ministère, d'employés de la Commission des libérations conditionnelles et de représentants communautaires, et a été mis en oeuvre le 1^{er} janvier 1996.

En réponse à des questions posées par des membres qui demandaient des précisions sur le nouvel outil d'évaluation du risque, M^{me} Frances McKeague, directrice, Section des services communautaires pour adultes, Direction de la coordination et du soutien opérationnels, a précisé que l'outil d'évaluation du risque vise huit grands domaines dans la vie du délinquant, puis fait le lien avec le

soient communiqués. Nous estimons que tous les renseignements essentiels seront fournis à l'avenir (d'ailleurs les juges ne demandent pas mieux).»

Les réponses des témoins

Accord général avec les recommandations du vérificateur

Les témoins s'accordent tous pour dire que la Commission des libérations conditionnelles devrait avoir à sa disposition tous les renseignements nécessaires pour prendre ses décisions. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, par exemple, accepte la recommandation du vérificateur provincial selon laquelle «on ne saurait exagérer l'importance de cette mesure. Si nous voulons que les membres de la Commission prennent de bonnes décisions, ils doivent recevoir tous les renseignements nécessaires.»

Recours accru à des psychologues pour la rédaction des rapports et nécessité d'uniformisation des renseignements

La Société Elizabeth Fry de Toronto a recommandé que la Commission cesse de confier ses évaluations cliniques professionnelles principalement à des travailleurs sociaux institutionnels et rarement à des psychologues et psychiâtres de formation. «Les rapports rédigés par les travailleurs sociaux, qui certes donnent un résumé utile de la vie du délinquant, ne présentent pourtant pas une évaluation psychologique approfondie du risque du détenu.»

En outre, la Société Elizabeth Fry recommande que les rapports de prélibération et rapports cliniques rédigés par le personnel du ministère comportent des renseignements uniformisés. «Il faut que les commentaires subjectifs et négatifs reçus par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles soient radicalement avant que celle-ci ne les reçoive.» En outre, «il faut instituer un mécanisme pour l'échange de renseignements entre la Commission et le ministère qui assure la qualité des rapports reçus».

La Commission a réexaminé la liste des infractions graves et violentes qui déclenche le processus d'obtention des renseignements complémentaires provenant de la part de la police et des cliniques. La Commission et le ministère ont réexaminé la liste des infractions de niveau 1 établie par la Commission pour qu'elle coïncide essentiellement avec la liste des infractions graves énumérées à l'Annexe I de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Une communication par le ministère et par la Commission a été délivrée au personnel de l'extérieur en septembre 1995; La Commission demandera au ministère de rappeler à ses surveillants qui enquêtent sur les probations et libérations conditionnelles de présenter des observations sur le plan de libération conditionnelle pour le délinquant et d'inclure dans tous les rapports de prélibération les conditions recommandées pour gérer le risque que poserait le délinquant pour la communauté en cas de libération conditionnelle. Lorsque le besoin a été déterminé, les agents de liberté conditionnelle et les directeurs régionaux sont tenus d'inclure dans les rapports de prélibération une évaluation du plan de libération conditionnelle et des recommandations de conditions spéciales en cas de libération conditionnelle.

Dans son témoignage devant le Comité, M. Neil McKerrell, sous-ministre adjoint, Division des services correctionnels, a fait valoir que depuis des réformes récentes, la Commission des libérations conditionnelles obtient les mêmes renseignements que les services correctionnels. En outre, le ministère s'est fixé pour objectif d'élaborer un système de renseignements en direct qui renfermerait des précisions sur le délinquant de l'entrée à la sortie. Grâce à ce système de renseignements, ou «projet de justice intégré», tous les renseignements nécessaires seraient accessibles aux fonctionnaires qui interviennent à tous les échelons.

Les membres ont demandé au ministre si le processus d'obtention des renseignements est compromis par la tendance que l'on observe dans le système judiciaire en faveur d'un processus accéléré où les procureurs de la Couronne et avocats de la défense en arrivent à une entente avant le procès, qui est alors suivi d'un prononcé rapide de la sentence.

Le président Sandhu a répondu que la Commission collabore de près avec le procureur général sur cette question. « Dans les cas où des observations conjointes sont accessibles au tribunal, nous avons dit que nous aimerions que les faits nous

La réponse du ministère

Le président de la Commission des libérations conditionnelles, M. Ken Sandhu, a déclaré qu'en règle générale la Commission ne disposait pas de certains renseignements, principalement des précisions sur les infractions. Le problème tenait habituellement à l'idée qu'avaient la police et les tribunaux que les services correctionnels ou la Commission des libérations conditionnelles n'avaient pas besoin de ces renseignements. Une autre raison concernait le manque de ressources pour transmettre les renseignements, selon le témoignage de M. Sandhu.

En réponse, les membres du Comité ont examiné la possibilité de mettre en application certains mécanismes officiels pour garantir que les renseignements nécessaires provenant des procureurs de la Couronne soient adressés à la Commission.

La Commission des libérations conditionnelles accepte les recommandations du vérificateur provincial et répond qu'outre les renseignements qu'elle recueille déjà, elle s'occupera d'augmenter la quantité et la qualité de l'information grâce aux mesures suivantes :

- Le ministère du Procureur général a accepté, en principe, de communiquer les motifs des juges pour l'énoncé de la peine au ministère et à la Commission lors de la classification, de l'établissement du programme et de la prise de décision de mise en liberté sous condition dans tous les cas d'infraction grave où le délinquant purge une peine de prison supérieure à six mois. Le processus de la rémunération des sténographes judiciaires est aux derniers stades de l'approbation. L'envoi de directives aux services extérieurs pour confirmer cet engagement est imminent. En attendant cette décision, le ministère (et la Commission par l'intermédiaire du ministère) reçoit les motifs des juges pour le prononcé des sentences dans les cas d'infraction commise avec violence;
- D'ores et déjà, la police communiquera automatiquement des renseignements sur l'infraction et sur les victimes dans le cas où le délinquant est condamné pour une infraction grave et violente;
- De nouvelles normes pour les rapports cliniques ont été adoptées;

prenant des mesures correctrices au besoin. La Commission doit également élaborer des mesures pour évaluer les résultats et rendre compte de son efficacité lorsqu'il s'agit de protéger la sécurité du public et de favoriser la réintégration des délinquants dans la communauté⁶.

Une information suffisante

Le vérificateur provincial a précisé dans son étude que, l'un des principes fondamentaux énoncés dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, fédérale, exige que les commissions des libérations conditionnelles tiennent «compte de toute l'information pertinente disponible». En effet, jusqu'en 1994, certains renseignements, comme les rapports de police, les synopses de la Couronne, les motifs de juge pour le prononcé de la sentence, et les évaluations psychiatriques ou autres évaluations cliniques, étaient employés de manière discrétionnaire par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, a fait valoir le vérificateur. En 1994, la Commission des libérations conditionnelles a mis en oeuvre une politique exigeant l'examen de ces renseignements pour certaines infractions graves. Le vérificateur a constaté cependant que, sur la liste des infractions graves, ne figuraient pas toutes les infractions commises avec violence ou à main armée. Pour les infractions ne figurant pas sur la liste, la Commission est libre de se fier aux candidats à la libération conditionnelle pour énoncer la nature et les circonstances de l'infraction. Le vérificateur provincial a constaté, en outre, que dans plus de 40 pour 100 des dossiers examinés, les agents de liberté conditionnelle n'avaient pas inclus d'évaluation des plans de libération conditionnelle, ni présenté des recommandations, dans leurs rapports.

Le vérificateur recommande donc à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles de faire en sorte qu'elle reçoive tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision appropriée, y compris, le cas échéant, les constats de police, les évaluations psychiatriques ou autres évaluations cliniques et motifs des juges pour le prononcé de la peine dans tous les cas de délinquance violente.

le ministère des Services correctionnels, par l'abrogation du paragraphe 33 (2) et son remplacement par ce qui suit :

Quorum

(2) Deux membres de la Commission constituent le quorum. Toutefois, si elle ne parvient pas à une décision sur une affaire, une question ou un objet qui a été examiné ou entendu par deux membres seulement, la Commission examine ou entend de nouveau l'affaire, la question ou l'objet.

LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Aperçu

La vérification de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles a eu lieu d'octobre 1994 à janvier 1995 et le *Rapport annuel 1995* du Bureau du vérificateur provincial a été publié le 14 novembre 1995.

La vérification de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles avait pour objectif :

[...] de voir si la Commission ontarienne des libérations conditionnelles suivait des procédures adéquates pour prendre des décisions appropriées en matière de libération conditionnelle et pour mesurer et rendre compte de l'efficacité avec laquelle elle protégeait la sécurité du public et aidait à réintégrer les délinquants au sein de la communauté⁵.

De plus, le vérificateur a fait les constatations globales suivantes :

La Commission des libérations conditionnelles doit améliorer la qualité de son processus décisionnel concernant ses libérations, en obtenant des informations suffisantes, en évaluant le risque de manière plus objective, en offrant une meilleure formation aux membres de la Commission et en

- Il faut que ces rapports présentent des renseignements détaillés sur les plans de traitement en établissement dans la communauté envisagés.

- Les membres de la Commission des libérations conditionnelles reçoivent maintenant une nouvelle formation spécialisée portant sur les techniques d'entrevue, qui ont été incorporées dans le programme enseigné à tous les nouveaux membres de la Commission.

- Les normes ont été relevées pour les agents de liberté conditionnelle chargés de la surveillance des délinquants mis en liberté entre les mains d'un centre de traitement en établissement?

- Le ministère et la Commission des libérations conditionnelles ont mis en application un processus obligatoire qui fait en sorte que le processus de libération conditionnelle est examiné de près dans tous les cas où l'intéressé commet une infraction grave pendant sa libération conditionnelle.

Le 23 octobre 1995, le Solliciteur général a annoncé des réformes

complémentaires :

- Les membres de la Commission n'ont plus le droit d'accorder la libération conditionnelle dans les cas de délinquance grave lorsque des documents essentiels portant sur le casier judiciaire, comme les rapports de police, ne peuvent être obtenus. Sans ces renseignements, il faut que la libération conditionnelle soit reportée ou refusée.
- Il a été créé un service d'appel jour et nuit pour les surveillants de liberté conditionnelle afin de permettre la délivrance de mandats d'arrêt des libérés conditionnels qui ont enfreint les conditions de leur libération.
- Un programme uniforme d'évaluation du risque sera mis en oeuvre pour déterminer le niveau de risque que présentent les contrevenants qui font une demande de mise en liberté. Il s'agit d'un outil qui permettra aux membres de la Commission des libérations conditionnelles de prendre des décisions en toute connaissance de cause sur la libération des contrevenants dans la communauté.

- La Commission des libérations conditionnelles a adopté une politique visant à examiner chaque cas où un particulier commet une infraction grave pendant sa liberté conditionnelle⁴.

L'annexe P de la loi 26, *Loi de 1996 sur les économies et la restructuring*,

1^{re} session, 36^e législature (sanction royale le 30 janvier 1996) a modifié la *Loi sur*

Les réformes récentes de la Commission des libérations conditionnelles

À la suite de la libération conditionnelle de M. Clinton Suzack, un détenu « à haut risque » qui a abattu par balles un agent de police à Sudbury le 7 octobre 1993, le gouvernement provincial a chargé M^{me} Bonnie Wein de faire enquête sur l'incident. Dans son rapport, déposé le 4 mars 1995, M^{me} Wein a présenté un certain nombre de recommandations pour améliorer le système des libérations conditionnelles. Le 4 mars, conjointement avec la publication de ce rapport, le Solliciteur général et ministre des Services correctionnels a publié un communiqué de presse par lequel il a résumé les mesures prises par le ministère pour la mise en oeuvre des recommandations et pour la réforme du système des libérations conditionnelles, notamment :

- La police, les procureurs de la Couronne et les administrateurs de tribunal seront tenus de fournir de plus amples renseignements au personnel des services correctionnels et à la Commission des libérations conditionnelles (par exemple, les constats de police et les motifs des juges pour le prononcé de la peine).
- Le comité de la Commission des libérations conditionnelles ne pourra mettre en liberté un détenu que si les membres de la Commission sont en possession des constats de police dans les cas de délinquance grave et si le plan de libération conditionnelle de l'intéressé porte sur toute la sentence jusqu'à la date d'expiration finale figurant sur le mandat.
- Les autorités correctionnelles et de libération conditionnelle ont réexaminé leurs politiques et procédures en ce qui concerne la collecte de renseignements sur les personnes condamnées pour délinquance grave qui font une demande de libération conditionnelle :
- Il incombe dorénavant aux agents de liberté conditionnelle de joindre des rapports d'infraction à leur rapport de prélibération dans le cas des personnes condamnées pour délinquance grave qui font une demande de libération conditionnelle;
- De nouvelles normes ont été fixées pour les rapports d'évaluation professionnelle rédigés pour des comités de la Commission des libérations conditionnelles par des psychologues, psychométriciens, travailleurs sociaux et criminologues des services correctionnels;

Les membres à temps partiel touchent une indemnité journalière de 135 \$ pour les fonctions accomplies au nom de la Commission.

Dans le tableau suivant, on voit le nombre total de décisions prises par la Commission des libérations conditionnelles au cours des cinq derniers exercices.

Décisions

	Nbre		%		
Décision par quorum	Nbre		%		Décision administrative
1994-1995	8 629	64,6 %	4 724	35,3 %	13 353
1993-1994	9 296	63,9 %	5 244	36,1 %	14 540
1992-1993	8 965	63,4 %	5 169	36,6 %	14 134
1991-1992	8 891	62,4 %	5 353	37,6 %	14 244
1990-1991	8 362	66,6 %	4 186	33,4 %	12 548

Source : Commission ontarienne des libérations conditionnelles, *Rapport annuel, 1995, VERSION PRÉLIMINAIRE*.

Les décisions par quorum sont celles qui sont prises lors d'audiences tenues dans les établissements et pendant des réunions d'étude de dossiers tenues dans les bureaux régionaux.

Les décisions par quorum sont prises par trois membres de la Commission, habituellement un membre à plein temps et deux membres communautaires à temps partiel. Quant aux décisions administratives, elles portent sur l'approbation des changements de domicile ou d'emploi, la délivrance de mandats, etc. Ces dernières relèvent du vice-président régional ou d'un membre à plein temps dans les bureaux régionaux.

La structure de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles

La Commission des libérations conditionnelles se composait, au 30 avril 1996, de 19 membres nommés à plein temps (12 postes étaient comblés et 7 étaient vacants), 71 membres nommés à temps partiel venant de la communauté, 4 employés ministériels et 28 employés de soutien².

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles est dirigée par un président et un vice-président directeur nommé à plein temps, le dernier poste étant toutefois vacant à l'heure actuelle. Ils sont assistés de vice-présidents chargés de chacune des régions entre lesquelles la Commission est divisée.

La plupart des membres à plein temps ont des compétences dans le domaine des services correctionnels et de la justice pénale. Ils sont habituellement nommés pour un mandat initial de trois ans, et leur mandat peut être reconduit.

La Commission des libérations conditionnelles a également des membres à temps partiel qui représentent la communauté. Ils viennent du voisinage immédiat des 48 établissements correctionnels pour adultes de l'Ontario. Au début de 1995, les quatre régions de la Commission comptaient, en moyenne, entre 15 et 25 membres venant de la communauté.

Les services des membres à temps partiel de la Commission sont requis «selon les besoins». Selon le *Guide des organismes, conseils et commissions du gouvernement de l'Ontario de 1995*, publié par le Secrétariat des nominations en février, les membres à temps partiel assistent à environ six audiences par mois. Les membres à temps partiel sont habituellement nommés pour une durée de six ans, selon des mandats de un, de deux et de trois ans.

(1992) et, au niveau provincial, de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*. Dans le cadre de ces lois, la Commission a compétence en matière de libération conditionnelle sur tous les délinquants adultes de la province condamnés à moins de deux ans de prison. Ces délinquants sont réputés purger une sentence provinciale.

La Commission nationale des libérations conditionnelles fédérale a compétence sur tous les délinquants adultes condamnés à deux ans de prison ou plus en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. En outre, elle est chargée de toutes les décisions de libération conditionnelle dans les autres provinces.

La loi autorise la Commission à accorder la libération conditionnelle si elle juge que les conditions suivantes sont réunies : le délinquant ne présente pas un risque excessif pour la société en récidivant avant l'expiration de sa sentence, et sa mise en liberté contribuera à la protection de la société du fait qu'elle facilite sa réinsertion dans la société comme citoyen respectueux des lois.

Les délinquants peuvent présenter une demande de libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de leur sentence et ceux qui sont condamnés à des sentences de six mois ou plus bénéficient automatiquement d'une audience personnelle devant la Commission. Quant aux délinquants dont la sentence est inférieure à six mois, ils doivent présenter une demande de libération conditionnelle par écrit.

En cas d'octroi de la libération conditionnelle, l'intéressé réside dans la communauté sous la surveillance d'un agent de probation et de liberté conditionnelle, et doit respecter les conditions types et spéciales fixées par la Commission. Les conditions types concernent, notamment, le fait de se présenter à la police, le comportement, la fréquentation d'une école ou l'occupation d'un emploi, tandis que les conditions spéciales interdisaient, par exemple, à l'intéressé de consommer de l'alcool ou des narcotiques ou de s'associer avec certaines personnes.

INTRODUCTION

Le Comité permanent des comptes publics a le plaisir de présenter les résultats de l'étude qu'il a faite du paragraphe 3.18 (Commission ontarienne des libérations conditionnelles) du *Rapport annuel 1995 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*.

Le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels ainsi que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles se sont présentés devant le Comité pour déposer leurs réponses à la vérification effectuée par le vérificateur provincial. Ils ont également fourni des renseignements supplémentaires, exposé des mesures qui seront prises et répondu aux questions et préoccupations des membres. De plus, le Comité s'est réuni avec des témoins de groupes d'intervenants. Leurs expériences et leur savoir-faire ont permis aux membres de mieux comprendre les questions touchant la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Le Comité rend hommage aux témoins pour leur participation et pour l'intérêt qu'ils ont porté au processus.

À l'heure actuelle, M. Douglas Drinkwater rédige un rapport sur les activités et le mandat de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles pour le compte du Solliciteur général, M. Bob Runciman¹.

NOTES DOCUMENTAIRES

La création et les dispositions législatives

La création de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles remonte à 1917. C'est la plus vieille commission des libérations conditionnelles du Canada et la plus grande des trois instances provinciales existantes. Le Québec et la Colombie-Britannique ont également une commission provinciale des libérations conditionnelles.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles relève, au niveau fédéral, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

NOTES DOCUMENTAIRES 1

La création et les dispositions législatives 1

La structure de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles 3

Le fonctionnement de la Commission ontarienne des libérations 4

conditionnelles 4

Les statistiques sur le budget, la charge de travail et les décisions 5

Les réformes récentes de la Commission des libérations conditionnelles 7

LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL 9

Aperçu 9

Une information suffisante 10

La réponse du ministère 11

Les réponses des témoins 13

L'évaluation du risque 14

La réponse du ministère 14

Les réponses des témoins 15

Les preuves documentaires des décisions de libération conditionnelle 16

La réponse du ministère 17

Les réponses des témoins 18

La surveillance et la formation des membres de la Commission 18

La réponse du ministère 19

Les réponses des témoins 20

Les mesures du rendement 20

La réponse du ministère 21

Les réponses des témoins 22

Les délinquants condamnés à de courtes peines 23

La réponse du ministère 23

Les réponses des témoins 24

LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 25

AUTRES QUESTIONS 26

La communication de renseignements sur les délinquants aux communautés 26

avant la libération conditionnelle 26

La réponse du ministère 26

Les réponses des témoins 27

Les recommandations du Comité 27

NOTES 29

MEMBRES DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

DALTON J. P. MCGUINITY
Président

MIKE COLLE
Vice Président

ISABEL BASSETT

DAVE BOUSHY

BRUCE CROZIER

STEVE GILCHRIST

GERARD KENNEDY

GILLES POULIOT

MARCEL BEAUBIEN

GARY CARR

GARY FOX

JOHN HASTINGS

SHELLEY MARTEL

TONI SKARICA

TODD DECKER
Greffier du comité

STEVEN POELKING
Agent de recherches

3 1761 11468224 8



COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

RAPPORT SUR LA COMMISSION ONTARIENNE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES (Section 3.18, Rapport annuel du vérificateur provincial de 1995)

1^{re} session, 36^e législature
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario